EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

19.10.2023

EOAK/6643/2023

Viite: HE 62/2023 vp, lakivaliokunta tiistai 24.10.2023 klo 09.30

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TIETOSUOJALAIN YM. MUUTTAMISESTA

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntoa on pyydetty lakivaliokunnan toimialaan liittyen erityisesti esityksen sisältämästä passiivisuusvalituksesta.

Pyydettynä lausuntonani totean seuraavan.

Tietosuojavaltuutetun toimiston ongelmat

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua 25.5.2018 sellaisten asioiden määrä, joissa tietosuojavaltuutetun on tehtävä valituskelpoinen hallintopäätös, lisääntyi merkittävästi. Tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen tietosuojavaltuutetun toimistoon vuosittain vireille tulleiden asioiden määrä on kolminkertaistunut. Tätä kehitystä ei ole riittävästi ennakoitu eikä resursoitu, mikä on johtanut pitkiin käsittelyaikoihin ja muihin ratkaisutoiminnan ongelmiin.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja on esimerkiksi ratkaisussaan EOAK/1010/2021 arvioinut ruuhkautunutta työtilannetta ja sen syitä. Oikeusasiamiehen kanslian havaintojen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston toiminnan viivästyksissä on ollut kysymys tilanteesta, jossa viranomaisten riittämätön resursointi on vaarantanut perusoikeuksien toteutumisen (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, kohta 3.8.2, s. 150).

Apulaisoikeuskansleri on tutkinut tietosuojavaltuutetun ratkaisutoiminnan viivästyksiä muun muassa omana aloitteena OKV/123/70/2020. Ratkaisussaan 28.8.2023 OKV/2130/10/2022 apulaisoikeuskansleri on havainnut käsittelyaikojen lyhentyneen tietosuojavaltuutetun toimistossa tehtyjen kehittämis- ja ruuhkanpurkutoimenpiteiden ansiosta.

Hallituksen esitykseen sisältyvä passiivisuusvalitus ei vaikuttaisi niihin syihin, jotka ovat olleet tietosuojavaltuutetun toimiston ongelmien taustalla. Olen aikaisemmissa samaa lakihanketta koskeneissa lausunnoissani EOAK/3563/2023 ja EOAK/5716/2023 pitänyt ehdotettua passiivisuusvalitusten käsittelyyn liittyvää järjestelyä valtion kokonaisresurssien kohdentamisen näkökulmasta epätarkoituksenmukaisena, koska se veisi voimavaroja varsinaisten asioiden käsittelyltä sekä viranomaisessa että tuomioistuimessa eikä sillä voitaisi vaikuttaa viivästysten perimmäisiin syihin.

Passiivisuusvalitus (tietosuojalaki 21 § ja rikosasioiden tietosuojalaki 57 §)

Kumpaankin otsikossa mainittuun pykälään ehdotetaan uudeksi viimeiseksi momentiksi seuraavaa sääntelyä:

> ”Jos tietosuojavaltuutettu laiminlyö 3 momentissa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan noudattamisen, rekisteröidyllä on oikeus tehdä valitus hallinto-oikeudelle. Valitus on tehtävä ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asian tai on antanut arvion päätöksen antamisajankohdasta. Valituksen katsotaan tässä tapauksessa kohdistuvan asian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen.”

Kolmen kuukauden määräaikaa koskeva säännös kuuluisi tietosuojalaissa seuraavasti:

> ”Tietosuojavaltuutetun on käsiteltävä tietosuoja-asetuksen 77 artiklan nojalla vireille tullut kanteluasia kolmen kuukauden kuluessa sen vireilletulosta tai, jos asia ei ole käsiteltävissä tässä ajassa, ilmoitettava rekisteröidylle tässä ajassa arvio päätöksen antamisajankohdasta.”

Aiemman hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesta passiivisuuden rinnastamisesta tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen on nyt luovuttu. Sen sijaan valituksen katsottaisiin passiivisuustilanteissa kohdistuvan asian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen. Tällaista päätöstyyppiä (käsittelemättä jättäminen[1]) hallintolainkäytössä tai prosessioikeudessa ei kuitenkaan nähdäkseni tunneta.

Valituksella tarkoitetaan yleensä alemman instanssin ratkaisuun kohdistuvaa muutoksenhakemusta. Passiivisuustilanteissa kysymys ei kuitenkaan ole muutoksenhausta vaan viranomaisen toimimattomuuden

[1] Poikkeuksena liikenne- ja potilasvahinkolautakunta, joka tietyin edellytyksin voi jättää ratkaisusuositusasian käsittelemättä.

johdosta esitetystä muunlaisesta vaatimuksesta. Sen vuoksi vaatimuksen kutsumista valitukseksi ei voida pitää täysin johdonmukaisena.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei sisälly säännöksiä oikeussuojakeinoista, jotka koskisivat viranomaisen passiivisuustilannetta[2]. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Yleisiin prosessuaalisiin peruslähtökohtiin kaikissa prosessilajeissa kuuluu, että valituskirjelmässä on ilmoitettava, mihin yksilöityyn päätökseen haetaan muutosta. Valituksessa on niin ikään kerrottava, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi. Näin muutoksenhakutuomioistuin voi antaa ratkaisun juuri siihen päätöksen osaan, jota muutoksenhakijana oleva valittaja pitää virheellisenä. Myös päätöksen kumoamista ja poistamista sekä asian palauttamista alempaan instanssiin voidaan vaatia. Käsittelyn pohjana on kuitenkin aina muutoksenhakijan yksilöity vaatimus eli valitus. Tässä suhteessa valitus eroaa esimerkiksi alistuksesta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Päätöksessään tuomioistuin voi pysyttää tai kumota valituksen kohteena olevan päätöksen, palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen.

Hallinto-oikeus ei passiivisuustilanteessa voisi itse ratkaista tietosuojavaltuutetun ratkaistavaksi kuuluvaa asiaa niin, että hallinto-oikeuden ratkaisu korvaisi tekemättä jääneen tietosuojavaltuutetun ratkaisun. Hallinto-oikeus ei voisi myöskään muuttaa tai kumota tietosuojavaltuutetun ratkaisua, koska sellaista ei olisi passiivisuustilanteissa olemassa.

Hallituksen esityksen perusteella on vaikea muodostaa käsitystä siitä, mitä hallinto-oikeudessa käsiteltävissä passiivisuusasioissa vaadittaisiin, mitä vaatimuksiin vastattaisiin ja mitä tuomioistuimen ratkaisuissa todettaisiin tai määrättäisiin. Selvää kuitenkin on, ettei hallinto-oikeus voisi asettaa uhkasakkoa tai määräaikaa, määrätä maksettavaksi hyvitystä, antaa tietosuojavaltuutetulle huomautusta tai määrätä häntä syytteeseen.

Komissio on katsonut, että Suomessa nykyisin käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ei voida katsoa täyttävän vaatimusta tehokkaasta oikeussuojasta tuomioistuimessa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Kovin tehokkaana oikeussuojakeinona ei kuitenkaan voitane pitää nyt ehdotettua järjestelyä, jossa hallinto-oikeus ei voisi valituksen johdosta itse asiassa tehdä mitään nopeuttaakseen tietosuojavaltuutetun toimintaa. Oikeutta saattaa asia valituksella vireille hallinto-oikeuteen ja saada sieltä päätös,

[2] Ks. KHO 2023:62, kohta 58

jossa ei määrätä tai vahvisteta mitään, tuskin yksinään voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona passiivisuustilanteissa.

Ehdotettu oikeussuojakeino tarkoittaisi käytännössä myös sitä, että se korvaisi laillisuusvalvojalle tehtävän kantelun viivästystilanteissa. Laillisuusvalvojat eivät tutki kanteluita asioissa, jotka ovat vireillä tuomioistuimissa tai jotka voidaan saattaa vireille tuomioistuimissa. Rekisteröity voisi kuitenkin edelleen kannella ylimmille laillisuusvalvojille sellaisista tietosuojavaltuutetun laiminlyönneistä, joista ei voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu sääntely ei sisältäisi säännöksiä, joiden nojalla rekisteröidyn olisi ennen valituksen tekemistä esitettävä tietosuojavaltuutetulle kiirehtimispyyntö tai nimenomaisesti vaadittava asian ratkaisua. Tätä voidaan mielestäni pitää puutteena. Kiirehtimispyynnön esittäminen rinnastuisi perustellusti hallintomenettelyssä laajasti käytössä olevaan oikaisumenettelyyn. Nykyisin suureen osaan hallintopäätöksistä täytyy ensin hakea oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta, ja vasta sen jälkeen viranomaisen päätökseen edelleen tyytymätön voi valittaa hallinto-oikeuteen.

On mahdollista, että tietosuojavaltuutettu ehtisi passiivisuustilanteissa korjata laiminlyöntinsä hallinto-oikeuden käsittelyn aikana, jolloin valittajalla ei olisi enää oikeussuojan tarvetta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa hallintotuomioistuin jättää valituksen tutkimatta. Saman pykälän viimeisen momentin mukaan asian käsittely raukeaa, jos valitus peruutetaan tai siihen on muu vastaava syy.

Laiminlyönnin korjaamiseen ja oikeussuojan tarpeen katoamiseen riittäisi ilmeisesti esimerkiksi se, että rekisteröidylle ilmoitettaisiin tietosuojavaltuutetun toimistosta, että tietosuojavaltuutetun ratkaisu on odotettavissa kahden tai kolmen vuoden päästä. Kun tällainen ilmoitus olisi saatu, valitusmahdollisuus olisi ilmeisesti käytetty, eikä asiaan voitaisi enää uudelleen palata, vaikka ratkaisua ei saataisikaan ilmoitetun ajan kuluessa.

Muissa EU:n jäsenvaltioissa tuomioistuimilla on käytössään passiivisuusvalitusta tehostavia keinoja kuten määräajan ja uhkasakon asettaminen tai hallinnollinen sanktio. Joissakin jäsenvaltioissa on myös mahdollista maksaa rekisteröidylle korvaus viivästyksen johdosta. Suomessa vastaavat mahdollisuudet puuttuisivat hallinto-oikeuksilta kokonaan.

Hallinto-oikeuksilta puuttuisivat myös ylimpien laillisuusvalvojien keinovalikoimaan kuuluvat mahdollisuudet antaa tietosuojavaltuutetulle huomautus tai määrätä hänet syytteeseen taikka suositella valtion maksettavaksi rahallista hyvitystä.

Tuntuvien rahallisten hyvitysten määrääminen valtion maksettavaksi viivästystilanteissa saattaisi olla keino, jolla voitaisiin välillisesti vaikuttaa

myös viivästysten juurisyihin eli viranomaisten puutteelliseen resursointiin. Luultavasti jossain vaiheessa ymmärrettäisiin, että hyvitysten maksamista järkevämpää on kohdentaa niukat varat viranomaisten toimintaan, jotta viivästyksiä ei aiheutuisi.

Aiemmissa EU-oikeuteen perustuvissa passiivisuusvalitussäännöksissä päätöksen puuttuminen on rinnastettu yleensä viranomaisen kielteiseen asiaratkaisuun, kuten hakemuksen hylkäämiseen. Yksittäisiin lakeihin sisältyviä säännöksiä, jotka koskevat oikeussuojakeinoja viranomaisen passiivisuustilanteissa, ovat nykyisin esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015) 24 § 2 momentti ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 39 § 4 momentti.

Mainituissa laeissa on kysymys tutkintojen ja pätevyyksien vahvistamisesta määräajassa EU:n perusvapauksiin (työvoiman vapaa liikkuvuus) ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauteen liittyvässä asiayhteydessä. Jokaisen perusoikeuksiin kuuluu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Viivästys ammattipätevyyksien vahvistamisessa saattaa suoraan vaikuttaa yksilön perusoikeuksiin ja toimeentuloon.

Ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) mukaan muutosta on voitava hakea myös silloin, kun päätöstä ei anneta säädetyssä määräajassa. Ammattipätevyyden vahvistamatta jättämisen voidaankin melko hyvin perustein katsoa rinnastuvan hakemuksen hylkäämiseen - eikä siis tutkimatta jättämiseen tai käsittelemättä jättämiseen, kuten nyt luonnostellussa hallituksen esityksessä on tietosuojavaltuutetun ratkaisujen osalta katsottu. Hallinto-oikeus voi tutkiessaan hakemuksen hylkäämistä ottaa kantaa itse asiaan eli hakemuksen hylkäämisen aineellisiin perusteisiin toisin kuin silloin, kun passiivisuus rinnastetaan muuhun kuin asiaratkaisuun kuten nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä.

Tutkintojen ja ammattipätevyyden vahvistamiseen liittyvissä ratkaisutilanteessa tuntuu luontevalta, että passiivisuus voidaan edellä selostetuin tavoin presumoida päätökseksi, jolla tutkinnon tai pätevyyden vahvistamista koskeva hakemus on hylätty. Asian viipyminenhän saattaa esimerkiksi estää työnsaantimahdollisuudet vastaavalla tavalla kuin hylkäävä päätöskin. Tietosuojavaltuutetulle tehtyjen kantelujen ratkaisemisen kohdalla tilanne on kuitenkin toisenlainen. Kantelujen aiheet voivat olla moninaisia kuten tietosuojavaltuutetun käytössä olevat ratkaisuvaihtoehdotkin. Aiemmassa lainsäädännössä käytetty sääntelymalli ei sen vuoksi nähdäkseni suoraan sovi nyt kysymyksessä olevaan tilanteeseen.

Käsittelyajat ovat myös hallinto-oikeuksissa pitkiä. Nyt kysymyksessä olevan uuden asiaryhmän käsittelyn mahdollinen määrittely kiireelliseksi hallinto-oikeuksissa ei ratkaisisi ongelmaa, koska laissa kiireelliseksi

säädettyjen asioiden määrä on jo yli puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuneista asioista (ks. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 6.2.2023 antama ratkaisu EOAK/8164/2020). Kysymyksessä oleva ehdotus johtaisi silti luultavasti siihen, että hallinto-oikeuksiin jouduttaisiin käytännössä esimerkiksi työjärjestystasolla luomaan jälleen uusi kiireellisten asioiden ryhmä, jossa nyt siis käsiteltäisiin toisen viranomaisen viivästyksiä.

Viivästysten syyt sen enempää tietosuojavaltuutetun toimistossa kuin hallinto-oikeuksissakaan eivät kuitenkaan poistuisi sillä, että ruuhkautunut hallinto-oikeus toteaisi toisessa ruuhkautuneessa viranomaisessa tapahtuneen viivästyksen.

Korostan vielä sitä, että hallintolainkäyttöön liittyvässä systematiikassa ei nähdäkseni toistaiseksi ole olemassa ”asian käsittelyä koskevia kielteisiä päätöksiä”. Prosessioikeudessa asian ”käsitteleminen” ja ”tutkiminen” ja niiden vastakohdat ”käsittelemättä jättäminen” ja ”tutkimatta jättäminen” ovat eri asioita. Tutkimatta jättäminen viittaa yleensä puutteisiin prosessinedellytyksissä. Tutkimatta jättämiseen voidaan tuomioistuimessa tai viranomaisessa päätyä vasta sen jälkeen, kun asiaa on jo prosessuaalisen tilanteen osalta käsitelty. Käsittely ei siis näissä tilanteissa etene pääasian aineelliseen tutkimiseen. Asia kuitenkin käsitellään, vaikka sitä ei tutkita.

Yleensä asian käsittelyn katsotaan lainkäyttöelimessä alkavan, kun asia kirjataan saapuneeksi riippumatta siitä, mitä sen jälkeen tosiasiallisesti tapahtuu. Kun puhutaan käsittelyajoista, tarkoitetaan asian vireilletulon ja ratkaisun antamisen välistä aikaa. Lakiehdotuksiin sisältyvä ilmaisu, jonka mukaan valitus on tehtävä ”ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asian”, on prosessuaalisessa ja hallinnollisessa kontekstissa outo, koska asian käsittely käsittää asian vireilletulon ja ratkaisun antamisen välisen prosessin kokonaisuudessaan. Ilmeisesti tässä yhteydessä käyttökelpoisempi ilmaisu voisi olla *”ennen kuin tietosuojavaltuutettu on antanut asiassa päätöksen tai arvion päätöksen antamisajankohdasta”.*

Myös ehdotetuissa kolmen kuukauden määräaikaa koskevissa säännöksissä tulisi käyttää ilmaisua asian ratkaiseminen eikä siis puhua käsittelystä.

Lopuksi

Totean lopuksi vielä sen, ettei nyt kysymyksessä olevien passiivisuusvalitusta koskevien ehdotusten esittämiselle ole nähdäkseni löydettävissä muuta syytä kuin se, että komissio on katsonut, että Suomen lainsäädäntö ei tältä osin ole tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukainen. Komissio antoi Suomelle 6.4.2022 virallisen huomautuksen sekä 27.1.2023 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Suomessa käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ei voida katsoa täyttävän vaatimusta tehokkaasta oikeussuojasta tuomioistuimessa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ”passiivisuusvalitukseksi” kutsutun uuden oikeussuojakeinon luomista komission rauhoittamiseksi. Samalla syrjäytyisi kantelumahdollisuus ylimmille laillisuusvalvojille, vaikka kantelut voivat johtaa jopa virkasyytteeseen tai hyvitysesitykseen. Jo pintapuolinenkin tarkastelu paljastaa, ettei valitukseen ehdotetussa muodossa liittyisi tehosteita, jotka edistäisivät käsittelyn joutuisuutta. Voidaan perustellusti epäillä, ettei komissio pitäisi hallinto-oikeuteen johtavaa oikeussuojatietä tehokkaana, vaikka sitä kutsuttaisiinkin valitukseksi. Kysymys ei ole pelkästään oikeussuojatien nimestä vaan myös sen sisällöstä ja tuomioistuimen mahdollisuuksista tuottaa oikeussuojaa tehokkaasti.

Komission kykyä arvioida esitetyn valitustien tosiasiallista tehokkuutta ei nähdäkseni ole syytä aliarvioida. En näe syytä sille, että Suomen pitäisi heikentää uskottavuuttaan nyt kysymyksessä olevalla järjestelyllä, jonka tehokkuutta voidaan EU-oikeudellisessa tarkastelussakin pitää vähintäänkin kyseenalaisena.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.